Informação DPM 6245/2026.

Registro: 60.303/2026.
Interessado: Ijuí CM/RS.
Responsáveis técnicos: Gabriele Valgoi (OAB/RS nº 79.235) e Armando Moutinho Perin (OAB/RS nº 41.960).

Ementa: Direito constitucional e direito parlamentar. Comissão parlamentar de inquérito. Câmara municipal. Art. 58, § 1º, da Constituição Federal. Representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Distinção entre minoria parlamentar e oposição política. Inexistência de garantia constitucional de representação da oposição na composição das comissões. Participação de líder de governo em Comissão Parlamentar de Inquérito. Ausência de vedação constitucional, legal ou regimental. Controle de legalidade restrito à observância da proporcionalidade partidária. Improcedência de pretensão fundada exclusivamente no alinhamento político do parlamentar ao Poder Executivo, sem demonstração de violação aos critérios constitucionais e regimentais de composição da comissão.

O Legislativo solicita estudo jurídico acerca da controvérsia instaurada a partir dos Requerimentos nºs 153 e 154/2026, por meio dos quais se questiona a composição da Comissão Parlamentar de Inquérito CPI) constituída no âmbito da Câmara Municipal, especificamente quanto à indicação de representante da bancada do [...] para preenchimento de vaga decorrente da proporcionalidade partidária.

Sustentam os requerentes que a participação de Vereador, ainda que provienente de bancada minoritária, mas pela condição de Líder do Governo, comprometeria a representação, defendendo que a vaga deveria ser destinada às bancadas do PT e PDT, por representarem a oposição ao Poder Executivo Municipal.

O exame da matéria, tem por premissas:

a) o art. 58, § 1º, da Constituição Federal (CF);
b) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) relativa à proteção das minorias parlamentares e à composição das comissões legislativas;

c) a Lei Federal nº 1.579/1952, aplicada subsidiariamente às Comissões Parlamentares de Inquérito instituídas pelos Legislativos locais;
d) o art. 65 do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Passamos a dispor.

1. A composição das comissões parlamentares e a garantia constitucional da proporcionalidade partidária

O Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou entendimento segundo o qual as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) constituem instrumento institucional de fiscalização colocado à disposição das minorias parlamentares, representando importante mecanismo de controle político da Administração Pública.

A controvérsia submetida à análise, no entanto, não envolve a regularidade da instituição da Comissão Parlamentar de Inquérito, tampouco a presença dos requisitos de criação previstos no art. 58, § 3º, da Constituição Federal (CF) e reproduzidos pelo art. 65 do Regimento Interno da Câmara Municipal.

> **Constituição Federal**
>
> Art. 58. [...]
> § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.
>
> **Regimento Interno**
>
> Art. 65. A Câmara Municipal, a requerimento de um terço dos membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para a apuração de fato determinado e por prazo certo, com poder de investigação próprio de autoridade judicial, além de outros previstos em lei e neste Regimento Interno.
>
> § 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional e legal, econômica e social do Município, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.
>
> § 2º A Comissão Parlamentar de Inquérito, por decisão de seus membros, poderá atuar também durante o recesso, e terá prazo de 120 (cento e vinte) dias, prorrogável por mais 60 (sessenta) dias, mediante requerimento da Comissão ao Plenário, para conclusão

> de seus trabalhos.
>
> § 3º A composição da Comissão Parlamentar de Inquérito será de 5 (cinco) Vereadores titulares e contará com 5 (cinco) Vereadores que permanecerão na suplência e atuarão nos impedimentos e ausências dos titulares.
>
> § 4º O Vereador que primeiro subscrever o pedido de formação de Comissão Parlamentar de Inquérito a integrará de forma automática, computando sua indicação na proporcionalidade partidária.
> [...]

A questão jurídica consiste em definir se o princípio constitucional da proteção das minorias parlamentares impõe a presença de representantes da oposição na comissão ou se a sua composição deve observar, primordialmente, a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares existentes na Casa Legislativa.

A resposta para essa indagação encontra-se no art. 58, § 1º, da CF, segundo o qual, na constituição das mesas e de cada comissão, deve ser assegurada, "tanto quanto possível", a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

> Art. 58. [...]
> § 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

A jurisprudência do STF é firme ao reconhecer que a proporcionalidade partidária constitui garantia institucional voltada à preservação do pluralismo político dentro do Parlamento, impedindo que a maioria legislativa monopolize os espaços deliberativos e fiscalizatórios. Em diversos precedentes, a Corte assentou que a composição das comissões parlamentares deve reproduzir, na medida do possível, a correlação de forças partidárias resultante do processo eleitoral, preservando a participação das diversas correntes políticas representadas no Legislativo.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 24.458/DF, o STF afirmou que a proporcionalidade prevista no art. 58, § 1º, da CF, constitui norma vinculante para a formação das comissões parlamentares, assegurando às diversas agremiações representatividade compatível com sua expressão numérica no âmbito da Casa Legislativa. Nesse sentido, transcrevemos um dos trechos mais relevantes do MS 24.458/DF:

> O direito das minorias parlamentares à representação proporcional nas Comissões constitui prerrogativa institucional que deriva do postulado democrático e que encontra

fundamento no art. 58, § 1º, da Constituição da República.

E, ainda, a fundamentação apresentada pelo então Ministro Celso de Mello:

> A norma inscrita no art. 58, § 1º, da Constituição da República destina-se a assegurar a participação das correntes minoritárias de opinião nos órgãos parlamentares, impedindo que as maiorias ocasionais monopolizem os mecanismos institucionais de atuação legislativa e de fiscalização.

Também nesse sentido, e em manifestação já com composição diversa daquela anterior, indica a ementa do julgamento do Mandado de Segurança nº 39154/DF:

> [...] 3. Na hipótese, não se demonstrou, de forma inequívoca, ter havido violação à representação proporcional dos partidos na constituição de comissões (art. 58, § 1º, da CF). Está demonstrado nos autos que o Partido Novo participa de tantas comissões mistas quanto outros partidos maiores, integrantes de blocos parlamentares, e, inclusive, ocupa vaga na CPMI aqui versada . 4. Afastada a existência de violação flagrante à Constituição, a solução da controvérsia exigiria a interpretação do art. 10-A do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN). Não cabe ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional da interpretação de normas regimentais pelas Casas Legislativas (RE 1 .297.884 - RG, Tema 1.120). 5 . Agravo interno a que se nega provimento. (STF - MS: 39154 DF, Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 28/08/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-09-2023 PUBLIC 04-09-2023)

Extrai-se desses precedentes que o conceito constitucional de minoria parlamentar não se confunde com a ideia de oposição política ao governo. A Constituição protege a participação das minorias por intermédio da representação proporcional das legendas e blocos parlamentares, e não mediante a atribuição de vagas segundo critérios de alinhamento ou dissidência em relação ao Poder Executivo.

A distinção é particularmente importante nos Legislativos municipais, cuja estrutura unicameral e reduzido número de cadeiras frequentemente faz coexistirem situações em que partidos de pequena representação parlamentar integram a base de sustentação do governo, ao passo que partidos numericamente mais expressivos assumem posicionamento de oposição. Para resolver essa complexidade, o constituinte optou por um critério objetivo, baseado na representação partidária obtida nas urnas, afastando critérios variáveis e conjunturais relacionados à formação de maiorias e minorias governamentais.

Nesse contexto, a proteção das minorias parlamentares não pode ser interpretada como garantia de participação obrigatória da oposição em todas as comissões, mas sim como garantia de que nenhuma força partidária legitimamente representada seja excluída em desrespeito à

proporcionalidade estabelecida pelo art. 58, § 1º, da CF. A aferição da legalidade da composição da CPI deve concentrar-se, portanto, na observância dos critérios de distribuição proporcional das vagas entre partidos e blocos parlamentares, e não na posição política circunstancial dos vereadores perante o governo municipal.

2. O sistema constitucional de composição das comissões legislativas

A circunstância de as Câmaras Municipais constituírem órgãos legislativos unicamerais, normalmente compostos por reduzido número de parlamentares, não afasta a incidência do art. 58, § 1º, da CF. Ao contrário, justamente em razão da limitação numérica das bancadas municipais, a proporcionalidade partidária assume especial relevância como mecanismo de preservação do pluralismo político e da legitimidade institucional das comissões parlamentares.

Nesse contexto, eventual distinção política entre situação e oposição não substitui o critério constitucionalmente estabelecido de representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares. Também merece ser destacado que as alianças eleitorais, os acordos políticos celebrados durante o processo eleitoral e os alinhamentos governamentais formados após a posse possuem natureza política e conjuntural, ao passo que a representação partidária prevista no art. 58, § 1º, possui natureza jurídico-constitucional.

Por essa razão, a Constituição optou por vincular a composição das comissões legislativas à representação partidária existente na Casa, e não às variáveis relações entre governo e oposição, que podem se alterar ao longo da legislatura.

Ademais, em matéria de composição de comissões parlamentares, a jurisprudência do STF tem afirmado reiteradamente que a representação proporcional das bancadas constitui elemento estruturante da organização interna do Poder Legislativo, como anteriormente demonstrado. Isso significa que a maioria não pode monopolizar os espaços parlamentares, assim como as minorias partidárias não podem ser excluídas, devendo a composição efetiva observar a proporcionalidade das bancadas.

Todavia, a proteção das minorias parlamentares não se traduz em direito subjetivo de determinada bancada oposicionista ocupar vaga reservada a partido diverso legitimamente contemplado pelos critérios de proporcionalidade. O que a Constituição assegura é a participação proporcional dos partidos, e não a participação proporcional das correntes favoráveis ou contrárias ao governo.

3. A distinção entre minoria parlamentar e oposição política

A principal premissa dos requerimentos consiste na equiparação entre os conceitos de minoria parlamentar e oposição política. Contudo, tal equiparação não encontra amparo nem na CF nem na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, já que juridicamente, trata-se de categorias distintas. A minoria parlamentar, para fins constitucionais, é aferida a partir da representatividade institucional das bancadas e partidos no âmbito da Casa Legislativa, já a oposição política decorre de posicionamento programático ou circunstancial em relação ao governo em exercício.

Ou seja, nada impede que um partido integre a base governista e possua reduzida representação parlamentar, será, nessas circunstâncias, simultaneamente, uma bancada minoritária sob o aspecto numérico. Da mesma forma, uma bancada oposicionista não adquire, exclusivamente em razão de sua posição política, prerrogativa constitucional de ocupar determinada vaga em comissão parlamentar. O que a Constituição protege é a representação dos partidos e blocos parlamentares, e não a representação institucionalizada da oposição.

Os requerimentos conferem especial relevância ao fato de o Vereador do MDB exercer a função de Líder do Governo. Todavia, não se identifica no art. 58 da CF, nem na Lei Federal nº 1.579/1952, no art. 65 do Regimento Interno ou na jurisprudência do STF, qualquer restrição jurídica à participação de líder governista em CPI. Tampouco existe disposição normativa que imponha a substituição de representante legitimamente indicado por partido detentor de vaga proporcional em razão de alinhamento político ao Poder Executivo.

A condição de Líder do Governo pode constituir elemento relevante para o debate político e para a avaliação da conveniência institucional da composição adotada, porém não configura, entretanto, fundamento jurídico suficiente para afastar a incidência da proporcionalidade partidária constitucionalmente assegurada.

Ademais, a discussão constitucionalmente relevante em relação a proporcionalidade partidária não consiste em definir se determinado vereador apoia ou não o Poder Executivo, mas sim se a metodologia empregada para distribuição das vagas observou efetivamente a proporcionalidade dos partidos e bancadas representadas na Câmara Municipal. Esse é o ponto sobre o qual incide diretamente o comando do art. 58, § 1º, da CF.

Consequentemente, eventual impugnação da composição da CPI somente apresentaria consistência jurídica caso fosse demonstrado erro na aplicação do critério de proporcionalidade; desrespeito às bancadas ou blocos formalmente constituídos, ou utilização de metodologia incompatível com a representação partidária existente na Câmara. Do contrário, a mera demonstração de que determinado parlamentar integra a base governista não revela, por si só, qualquer afronta ao modelo constitucional de composição das comissões.

4. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se:

4.1. O art. 58, § 1º, da CF, assegura a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares na composição das comissões legislativas, constituindo esse o critério jurídico determinante para a distribuição das vagas.

4.2. A jurisprudência consolidada do STF protege o direito das minorias parlamentares à instauração e participação nos trabalhos de Comissões Parlamentares de Inquérito, mas não estabelece reserva de assentos às bancadas de oposição ao governo.

4.3. Os conceitos de minoria parlamentar e oposição política não se confundem. A primeira possui conteúdo constitucional vinculado à composição partidária da Casa Legislativa; a segunda corresponde a posicionamento político contingente em relação ao governo em exercício. Portanto, a condição de Líder do Governo exercida pelo Vereador do [...] não constitui causa jurídica de impedimento para integrar CPI, inexistindo vedação na CF, na Lei Federal nº 1.579/1952 ou no Regimento Interno da Câmara Municipal.

4.4. O fundamento de maior densidade jurídica para eventual questionamento da composição da CPI não reside na alegação de que a vaga deveria ser ocupada por representante da oposição, mas sim na demonstração objetiva de eventual violação à proporcionalidade partidária assegurada pelo art. 58, § 1º, da CF, ou seja, que fique demonstrado pelo requerimento que houve preterição de partido minoritário em favor de majoritário.

4.5. Não comprovada afronta ao critério constitucional de representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares, a pretensão de substituição do representante do MDB fundada exclusivamente na condição de integrante da base governista não encontra suporte jurídico suficiente na CF nem na jurisprudência consolidada do STF.

É como opinamos, em tese, tendo este estudo sido elaborado com finalidade informativa, visando contribuir na análise do Poder Legislativo.

Porto Alegre/RS, 13 de novembro de 2026.

Pause & Perin – Advogados Associados
OAB/RS 7.512

Para validar a autenticidade escaneie o QR Code ou acesse pelo endereço https://pauseperin.adv.br/servicos-verificador?registryID=943989130781164065.